



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Curso 2013/2014

El Proceso hacia el Tratado sobre el Comercio de Armas

Alumno: Germán Gómez Marqués

Tutor: Juan Manuel Bautista Jiménez

Junio de 2014



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

Profesor: Juan Manuel Bautista Jiménez Alumno: Germán Gómez Marqués

Índice

1. - Introducción.	5
2.-Orígenes (90´ - 2006)	5
2.1.- Génesis	5
2.1.1.- Iniciativa de los Premios Nobel y las ONGs	5
2.1.2.- Propuesta ante Naciones Unidas.	7
2.1.3.- Conferencia ONU.	9
2.1.4.- Campaña Armas bajo control.....	10
2.2.- La negativa norteamericana.	11
2.3.- Unión Europea.....	13
2.3.1.- El Código de Conducta	13
2.3.1.1.- Introducción.	13
2.3.1.1.2.- Iniciativa.....	14
2.3.1.3.- Naturaleza del Código.....	15
2.3.1.4.- Fracaso.	16
2.3.2.- Programa Armas Bajo Control.....	17
2.3.3.- Conferencia de Revisión.	17
2.4.- El sufrimiento de África	18
2.4.1.- Grandes Lagos y Cuerno de África.....	19
2.4.2.- África Occidental.	20
3.- Debate en la ONU.	20
3.1.- Resolución “Hacia un Tratado sobre el comercio de armas”	20
3.1.1.- Informe del Secretario General	21
3.1.2.- La opinión de los “seis grandes”	21
3.1.2.1.- El compromiso de Alemania	21
3.1.2.2.- La pasividad china.....	22
3.1.2.3.- Los intereses de Rusia.	23
3.1.2.4.- El apoyo francés.	24
3.1.2.5.- El liderazgo de Reino Unido	25
3.1.3.- Valoración del Informe.	26
3.1.4.- Grupo de Expertos.	26
3.2.- Grupo de Trabajo Abierto.....	27

3.3.- Compromiso de la Unión Europea	27
3.3.1 Especial referencia a España	29
3.4.- La reiterada oposición norteamericana.....	30
4.- Una Nueva Esperanza	32
4.1.- Resolución sobre el Tratado de Armas.-	32
4.1.1.- Primer Comité Preparatorio.	32
4.1.2.-Segundo Comité.....	33
4.1.3.- Tercer Comité Preparatorio.....	35
4.1.4.- Cuarto Comité.....	35
4.2.- Conferencia de Negociación.....	36
4.2.1.- Fracaso Inicial	36
4.2.2.- Segundo Intento	37
4.2.3.- Vía de Escape.....	38
5.- Tratado sobre el Comercio de Armas.....	38
6.- Conclusiones.	40
Bibliografía.....	42

1. - Introducción.

El comercio de armas a nivel mundial se encuentra estrechamente vinculado a la protección de los Derechos Humanos. La proliferación armamentística en países con bajo grado de desarrollo genera un caldo de cultivo idóneo para las guerras, conflictos armados y terrorismo, que traen consigo violaciones sistemáticas de derechos; los más relevantes, derecho a la vida y la seguridad, recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; también entra en juego uno de los fines primordiales de Naciones Unidas, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. De igual forma, todo Estado tiene el derecho a la legítima defensa en caso de ataque armado.

Hasta la adopción del Tratado sobre el Comercio de Armas, la Comunidad internacional carecía de normas al respecto. A pesar de que Naciones Unidas prevé la creación de Tribunales *ad hoc* por parte del Consejo de Seguridad para juzgar graves crímenes contra la Humanidad, lo cierto es que carecemos de normas y de comportamientos preventivos.

El objetivo de este trabajo es analizar todo el proceso de elaboración del Tratado hasta su adopción y el comportamiento de los agentes que operan en la Sociedad internacional, haciendo una especial referencia a cuál ha sido la actitud de los principales exportadores de armas y países más relevantes en el panorama internacional.

2.-Orígenes (90´ - 2006)

2.1.- Génesis

2.1.1.- Iniciativa de los Premios Nobel y las ONGs

El primer antecedente sobre regulación del comercio de armas a nivel internacional tuvo lugar a principios de los años 90, cuando miembros de Amnistía Internacional, gracias a la asistencia jurídica de abogados de las Universidades británicas de Cambridge y Essex, debatieron y redactaron una propuesta para la creación de un código

jurídicamente vinculante de control sobre las transferencias de armamento que respetara los Derechos Humanos y otros principios del Derecho Internacional¹.

La propuesta formal no se materializó hasta 1995, a cargo de Óscar Arias, Presidente de Costa Rica entre los años 1986-1990 y Premio Nobel de la Paz por los procesos de paz en los conflictos armados de América Central. El Señor Arias hizo un llamamiento a sus compañeros laureados para promover la celebración de un acuerdo que regulase la transferencia de armas convencionales y, juntos, elaboraron el borrador del Código Internacional de Conducta sobre Transferencia de Armas. Se trataba de un instrumento declaratorio concebido como un reto a la Comunidad Internacional. El Código recogía un conjunto de principios que deberían condicionar todas las decisiones en materia de exportación de armas: “respeto a los Derechos Humanos, Derecho humanitario, desarrollo sostenible y coexistencia pacífica”².

Óscar Arias invitó a los premios Nobel al Segundo Foro del Estado del Mundo que convocó en San Francisco en octubre de 1996. Mijaíl Gorbachov confirmó su apoyo a la creación de un Código Internacional en su discurso principal, y lo definió como una iniciativa crucial³.

Brian Wood, director de la campaña Control de armas y Derechos Humanos y Susan Waltz, por aquel entonces presidenta del cuerpo gubernativo de Amnistía Internacional, el Comité Ejecutivo Internacional (CEI), discutieron un Código de Conducta Internacional refundido con Oscar Arias y varias Organizaciones No Gubernamentales⁴. Los expertos en desarme se mostraron muy escépticos acerca esta iniciativa, no es de

¹ *Cronología de la Campaña en torno al Tratado sobre el comercio de armas*, Amnistía Internacional, ACT 30/016/2013, 4 de marzo de 2013. <http://www.amnesty.org/es/library/asset/ACT30/016/2013/es/7f88786a-63e3-4418-815a-a9987451ae32/act300162013es.html>

² *Origins, Context & Background of Arms Trade Treaty (ATT)*, Control arms Foundation of India, <http://www.cafi-online.org/arms-trade-treaty.php>

³ *Código Internacional de Conducta sobre Transferencia de Armas*, Hoja de Datos, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. <http://www.vrijmetselaarsgilde.eu/Maconnieke%20Encyclopedie/FMAP~1/REFORM/reform3/code1-span.shtml.htm>

⁴ *The long journey towards an Arms Trade Treaty*, Amnistía Internacional, 5 de junio de 2013 <https://www.amnesty.org/en/news/long-journey-towards-arms-trade-treaty-2013-03-27>

extrañar, teniendo en cuenta que este Tratado es un ambicioso proyecto que encontrará una gran oposición⁵.

Finalmente, la iniciativa fue anunciada pública y oficialmente en una ceremonia en Nueva York en 1997, para adoptar un “Código de Conducta Internacional sobre las Transferencias de Armas”, que sentara las bases de un futuro Tratado⁶. El Código de Conducta fue firmado el 29 de Mayo, en Nueva York, por los ocho impulsores iniciales⁷. Además de los ocho partícipes iniciales, la Comisión de Premios Nobel también contó con las firmas y apoyo de particulares y organizaciones relevantes.⁸

El Código de Conducta recoge los siguientes principios cuyo respeto y observancia han de regir la transferencia de armas: Normas internacionales de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, Derechos democráticos, embargos de armas, Registro de las Naciones Unidas de Armas Convencionales, paz, seguridad y estabilidad regionales, oposición al terrorismo y desarrollo humano⁹. Este Código sentó las bases para la elaboración del Tratado sobre el comercio de armas.

2.1.2- Propuesta ante Naciones Unidas.

En noviembre de 2000, Oscar Arias acompañado de diecinueve premios Nobel y un grupo de ONGs, entre las que se encontraba Amnistía Internacional e Intermon Oxfam, solicitaron a la Misión de Naciones Unidas en Costa Rica, que hiciera circular un borrador revisado del Código de Conducta sobre Transferencias de Armas jurídicamente vinculante a todos los Estados Miembros de la ONU¹⁰. La finalidad era presionar a los Estados para promover el tema entre ellos. El embajador de Costa Rica en las Naciones

⁵ Declaraciones de Brian Woods, *The long journey...*, op., cit.,

⁶ The Arms Trade Treaty at a Glance, Arms Control Association, Daryl G. Kimball, Julio de 2013. https://www.armscontrol.org/factsheets/arms_trade_treaty Consultado el 22 de junio de 2014.

⁷ Oscar Arias Sánchez, Su Santidad el XIV Dalai Lama, Elie Wiesel, Betty Willians, José Ramos-Horta, Gururaj Mutalik (Director ejecutivo de de Médicos Internacionales para la Prevención de la Guerra Nuclear), Susan Waltz en representación de Amnistía Internacional y Donald Gann (Presidente del Comité de Servicio de Amigos Americanos), <http://www.cafi-online.org/arms-trade-treaty.php>

⁸ Lista completa: Norman Borlaug (1970), Mairead Maguire (1976), Adolfo Pérez Esquivel (1980), Lech Walesa (1983), el arzobispo Desmond Tutu (1984), John Hume (1998) Elie Wiesel (1986), Mairead Maguire (1976), Mikhail Gorbachev (1990), Rigoberta Menchú (1992), Joseph Rotblat (1995), las Conferencias de Pugwash (1995), (1996), Aung San Suu Kyi (1991), Jody Williams (1997), Jimmy Carter (2002) y Albert Schweitzer Institute. <http://www.commondreams.org/headlines05/0126-07.htm>

⁹ Código Internacional de Conducta sobre Transferencia de Armas (POL 34/02/97/s)

¹⁰ *The long journey...*, op., cit.,

Unidas, Bernd Niehaus, afirmó ante el Consejo de Seguridad de la ONU que su Gobierno apoyará con fuerza este proyecto de código¹¹.

Este grupo se dirigió en una carta a Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, en la que le comunicaron la redacción de un proyecto de Código Internacional de Conducta sobre Transferencia de Armas, cuya adopción por parte de los países vendedores de armas beneficiaría a la humanidad, sin distinción de nacionalidades, etnias o religiones¹².

La respuesta de los diplomáticos fue que era necesario un esfuerzo adicional para reforzar las disposiciones legales contenidas en el borrador y que muchos Estados estaban solamente involucrados en un proceso para establecer un Programa de Acción sobre armas pequeñas, en lugar de un Tratado sobre el tráfico que incluyera todas las armas convencionales. Ante esta situación, se requirió a las ONGs para buscar más ayuda de expertos legales para refinar la propuesta del Tratado, a fin de que se pudiera tamizar a través del filtro del Derecho Internacional, incluyendo Derechos Humanos y Derecho Humanitario¹³.

Amnistía Internacional y Saferworld invitaron a representantes políticos para discutir el nuevo proyecto, a fin de trasladar los principios consagrados en el Código de Conducta a un borrador de un futuro Tratado¹⁴. Se celebraron reuniones posteriores en Finlandia, país que ha demostrado ser un aliado emergente en el proyecto de Tratado, por lo que el número de Gobiernos afines creció.

El resultado fue una "Convención Marco sobre Transferencias Internacionales de Armas" revisado, ahora enriquecida con unas 200 referencias a las normas internacionales sobre transferencias de armas. Amnistía Internacional, los premios Nobel de la Paz y las ONGs comenzaron a contactar con los Gobiernos para promover el texto en 2001¹⁵.

¹¹ Desarme: Premios Nobel proponen a ONU código sobre armas livianas, Inter Press Service, Thalif Deen. <http://www.ipsnoticias.net/2000/03/desarme-premios-nobel-proponen-a-onu-codigo-sobre-armas-livianas/>

¹² *Ibid.*

¹³ Declaraciones Brian Wood, *The long journey...*, op., cit.,

¹⁴ Lauterpacht Centre for International Legal Research de la Universidad de Cambridge, Reino Unido reunión celebrada bajo los auspicios del jurista Daniel Belén.

¹⁵ *The long journey...*, op., cit.,

La Convención Marco está basada en el Código de Conducta y pensada como un acuerdo legalmente vinculante que establece principios y mecanismos básicos relativos a las transferencias internacionales de armas. Se prevé que la Convención sea complementada, a su debido tiempo, por diversos protocolos que traten cuestiones concretas como la producción bajo licencia, la vigilancia del uso final y el corretaje¹⁶.

El concepto del Tratado era relativamente simple, recuerda Wood¹⁷. Se estaba construyendo sobre las obligaciones jurídicas existentes de los Estados. Todo el cuerpo del Derecho Internacional, incluido el Derecho Humanitario y los Derechos Humanos, se inserta en lo que era un texto relativamente corto. Un grupo central de Gobiernos empezaron a tomarlo muy en serio.

2.1.3.- Conferencia ONU.

En 2001, tiene lugar, por primera vez, la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos”, del 9 al 20 de julio en Nueva York¹⁸. Oscar Arias expresó que era su deseo que los Estados miembros en la Conferencia de la ONU consideraran seriamente la Convención Marco sobre la Transferencia Internacional de Armas, la cual podía ser una posible solución al problema y, aún más importante, una forma viable de controlar el Comercial *legal* de armas¹⁹.

En esta Conferencia, la Organización Mundial de la Salud emitió un informe titulado *Las armas pequeñas y la Salud Global*. La violencia es un importante problema para la salud que se puede prevenir fácilmente. Los enfoques de salud pública tienen mucho que aportar a su solución²⁰.

En su 10ª sesión, celebrada el 20 de julio de 2001, la Conferencia aprobó el proyecto de Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas

¹⁶ Convención Marco sobre las Transferencias Internacionales de Armas, Fundación Arias para la Paz y el progreso humano. <http://www.tupatrocinio.com/patrocinio.cfm/proyecto/41372020052549665367656569534569.html>

¹⁷ The long journey..., op., cit.,

¹⁸ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos Nueva York, 9 a 20 de julio de 2001, A/CONF.192/15(SUPP)

¹⁹ ARIAS O, “Toward a Convention on International Arms Transfers”, *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, Verano/Otoño 2001, p. 35

²⁰ VALENTIA M, MONTGAB R, GOULD R y CHRISTA M, “The Arms Trade Treaty (ATT): A public health imperative”, *Journal of Public Health Policy*, Macmillan Publishers Ltd, 2013, p.4.

pequeñas y ligeras en todos sus aspectos²¹, el cual estipulaba un mandato político para discutir y desarrollar un conjunto de normas internacionales para las transferencias, instando a los Estados a que evalúen las solicitudes de autorización de exportación, de conformidad con las obligaciones del Derecho Internacional pertinente²².

Como corolario, el proceso terminó con la adopción de un Programa de Acción jurídicamente no vinculante sin precedentes, que establecía medidas relativas al comercio de armas. No obstante, se excluyeron varios asuntos que muchos Estados consideraban esenciales como las transferencias a actores no estatales, el control de la posesión de armas por civiles o la regulación de las armas ligeras²³. Aún así, la Conferencia supuso la espina dorsal para un Tratado que regule el comercio armamentístico.

En contraste a este avance, unos años después, la Conferencia de Revisión de Naciones Unidas de 2006 que tenía por objeto supervisar los logros del Plan de Acción contra el tráfico ilícito de armas adoptado en 2001, concluyó con un fracaso al no poder adoptar acuerdo alguno, ni siquiera sobre unos mínimos reforzamientos del control de las armas ligeras.

2.1.4.- Campaña Armas bajo control.

En octubre de 2003, Amnistía Internacional, Intermon Oxfam y la Red de Acción Internacional contra las Armas Ligeras ponen en marcha, en más de 100 países, la campaña *Armas bajo Control*, pidiendo un Tratado sobre Comercio de Armas global. La campaña es apoyada inicialmente por tres Estados: Camboya, Costa Rica y Mali²⁴.

La petición reunió a gente de todo el mundo que había sufrido conflictos y violencia armada, así como otros partidarios. Uno de los principales eventos de la campaña fue la petición mundial de un millón de fotos online, además de acrobacias públicas y una caravana de camellos por el Sahel (Malí), todos ellos encaminados a presionar a los

²¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas..., op., cit., p.5.

²² Hacia un Tratado sobre comercio de armas, los siguientes pasos para el Programa de Acción de las Naciones Unidas, *Armas bajo Control*, Junio 2005, p.8

²³ ALCALDE J, "Las armas ligeras siguen sin control: el fracaso de la Conferencia de Revisión de la ONU", *Real Instituto Elcano*, ARI N° 122/2006, 2006, p.1.

²⁴ Armas bajo Control. Armas bajo control (controlarms.com), Tratado sobre el Comercio de Armas: Controles mundiales para un comercio mundial, Arms Trade Treaty Steering Committee 2009, Brasil. p.2. <http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/05/Tratado-Sobre-el-Comercio-de-Armas-controles-mundiales-para-un-comercio-mundial.pdf>

Gobiernos a introducir un borrador del Tratado en Naciones Unidas. Durante los dos años y medio siguientes, crece el apoyo a un Tratado sobre el Comercio de Armas por parte de los Gobiernos, pasando de ser unos pocos, a más de 50²⁵.

La petición llegó a su fin en junio de 2006, cuando Julius Arile hizo entrega a Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, de la petición *un millón de rostros* en la inauguración de la Conferencia de Revisión²⁶.

2.2.- La negativa norteamericana.

Estados Unidos es, con diferencia, el mayor exportador de armas mundial²⁷. Actualmente, su cuota en el mercado es del 30%²⁸. Además, es uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con derecho de veto por lo que su postura hacia un Tratado sobre el Comercio de Armas es determinante.

A finales de los años noventa, el senador estadounidense John Kerry (Partido Demócrata-Estado de Massachussets) fue un notable partidario de la idea de Código en el Congreso de los Estados Unidos y, junto a Cynthia McKinney (Partido Demócrata-Estado de Georgia) y Dana Rohrabacher (Partido Republicano-Estado de California), presentaron tres versiones del Código de Conducta en materia de exportación armamentística ante el Senado y la Cámara de Representantes, respectivamente.

J.Kerry luchó durante dos largos años para, finalmente, conseguir en 1998, la Ley relativa al Código de Conducta sobre Exportación de Armas -International Code of Conduct Act, que dispone que el Presidente de Estados Unidos debe negociar el establecimiento de un ordenamiento internacional que fomente la transparencia global sobre las transferencias de armas y que limite, restrinja o prohíba esas transferencias a los países que no respeten los valores de la libertad humana, la paz y la estabilidad internacional²⁹.

²⁵The long journey...,op., cit.,

²⁶<http://blogs.oxfam.org/es/blogs/12-07-09-encuentro-con-julius-arile-de-la-campana-armas-bajo-control-un-mensaje-desde-kenia>

²⁷ Entre 1950 y 2012 EEUU exportó un total de 628.494 millones de dólares a precios constantes de 1990 Fuente: Top List TIV Tables-SIPRI. Armstrade.sipri.org.

²⁸ Fuente: Top List TIV...,op., cit.

²⁹ The long journey...,op., cit.,

La amenaza de la industria armamentística a la seguridad mundial es indudable y aún así, opera sin tipo alguno de regulación internacional. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU acumulan el 88 % de las exportaciones de armas. EE.UU. debería entender que ser el líder mundial de la paz es moralmente incompatible con ser el principal exportador de armas³⁰.

Respecto a la posición de EEUU en la Conferencia de Naciones Unidas de 2001, mientras que muchos de los partidarios del Tratado han señalado que la "guerra contra el terrorismo" de EE.UU. podría beneficiarse significativamente de un sistema global de seguimiento de armas pequeñas - como pistolas, minas, rifles de asalto, granadas y lanzagranadas- , la Administración Bush, temerosa de que un sistema de marcado y rastreo pueda socavar las garantías constitucionales relativas al "derecho a portar armas", se opuso a ello.

En la Conferencia, el Subsecretario de Estado para Control de Armas y Seguridad Internacional de Estados Unidos, John Bolton, bloqueó el consenso sobre la adopción de sistemas de seguimiento estrictos para las armas, mostrando una opinión en consonancia con la Asociación Nacional del Rifle, (en adelante, NRA), al entender que el uso de armas de fuego es un aspecto legítimo de la vida nacional estadounidense. La NRA consideró que un Tratado sobre el comercio de armas es una amenaza a la autodefensa en relación a la Segunda Enmienda de la Constitución americana, que es interpretada como una garantía del derecho a la posesión de armas por civiles³¹. Y a pesar de la posterior puesta en marcha de su *guerra contra el terrorismo*, EE.UU. no ha cambiado su punto de vista³².

Cinco años después, en la Conferencia de Revisión del Programa de Acción, EE.UU. fue el principal culpable del bloqueo al consenso. Ya en su discurso inicial, se negó de manera rotunda a tratar el tema de las municiones, a cuestionar la posesión de armas en manos de civiles y las transferencias de armas a actores no estatales que puedan ser considerados aliados, así como de posibilitar nuevos procesos de revisión del Plan de Acción. Sin embargo, se mostró abierto a una codificación de principios generales en materia de transferencias, pero con una condición, que no fuera vinculante

³⁰ Declaraciones de ex presidente Estadounidense Jimmy Carter, Campaña presidencial, 1976. <http://www.globalissues.org/print/article/80>

³¹ ALCALDE J, "El tratado..., *op. cit.*, p.2.

³² <http://www.commondreams.org/headlines05/0126-07.htm>

jurídicamente. El lobby armamentístico ejerció una gran presión en las negociaciones, de hecho, los únicos miembros de la sociedad civil presentes en la delegación norteamericana eran los representantes de la NRA³³.

Pero no quedo aquí, la actitud estadounidense encabezó una lista de países con posiciones no negociables compuesta por Venezuela, Cuba, India, Irán e Israel, entre otros. Algunos países como China y Rusia, mantuvieron posiciones discretas, jugando con la regla del consenso a su favor, donde una sola voz en contra sirve para bloquear las negociaciones³⁴.

2.3.- Unión Europea

2.3.1.- El Código de Conducta

2.3.1.1.- Introducción.

En el periodo de 1997 a 1998, seis países de la Unión Europea se encontraban entre los diez mayores países exportadores de armas - España en el décimo lugar, Italia en el octavo, Alemania quinta y a la cabeza Francia y Reino Unido ostentando las posiciones de tercero y cuarto respectivamente-³⁵.

En su informe de 2004, *Socavar la seguridad global: la exportación de armas de la Unión Europea*, Amnistía Internacional denunció que las exportaciones de armas de la Unión Europea constituyen un tercio del volumen de los negocios de armas en el mundo con más de 400 empresas de armas pequeñas en 23 países, contribuyendo así a graves abusos contra los Derechos Humanos. Entre estas pésimas prácticas se encuentran, por un lado, la promesa española de proporcionar a Colombia ~~adiestramiento militar, sistemas~~ de espionaje por satélite y otros equipos militares y antiterroristas, a pesar de la grave situación de los Derechos Humanos provocada por la política del Gobierno colombiano; por otra parte, las exportaciones de Reino Unido de componentes de motores para aviones para el ejército chino, sin reparar en el embargo

³³ ALCALDE J, "Las armas ligeras...", *op. cit.* p.3.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Fuente: Top List TIV..., *op.*, cit.

de armas impuesto por la UE a China. Y finalmente, la fabricación en India de helicópteros y piezas francesas que luego son entregados a Nepal, cuyas fuerzas armadas las han utilizado para herir y matar civiles³⁶.

2.3.1.1.2.- Iniciativa.

A pesar de tener fuertes intereses económicos, curiosamente, la propuesta de crear un Código de Conducta para la Unión Europea partió de Gran Bretaña, el 12 de septiembre de 1997, en la reunión del Grupo PESC del Consejo sobre Exportación de Armas Convencionales (en adelante, COARM). El código fue ideado por el Ministro de Exterior británico Robin Cook, quien años más tarde, en marzo de 2003, renunciaría en protesta por la decisión de su Gobierno de unirse a Estados Unidos para invadir Iraq³⁷.

La iniciativa británica se manifestó en un primer borrador, que fue consensuado y presentado conjuntamente por ingleses y franceses el 28 de enero siguiente, para su análisis en la reunión del COARM del 17 de febrero. Debido a las numerosas correcciones que recibió este texto, la Presidencia Británica se vio obligada a elaborar sucesivos borradores³⁸.

Fueron los Gobiernos de Gran Bretaña y Francia los que el 17 de febrero de 1998, decididos a impulsar el control de las exportaciones armamentísticas europeas, presentaron una propuesta en la reunión del COARM, para un código de conducta sobre las exportaciones de armas en la Unión Europea³⁹.

Finalmente, la Unión Europea adopta Código de Conducta aplicable a las exportaciones de armamento a países no comunitarios, que fue aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 8 de junio de 1998, en respuesta a la campaña emprendida por los galardonados con el Nobel de la Paz e introduciendo criterios basados en los Derechos Humanos⁴⁰.

³⁶ <https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/las-exportaciones-de-armas-de-la-ue-amenazan-la-seguridad-mundial/>

³⁸ MURO MARTINEZ, R, “El Código de Conducta de la unión Europea en materia de exportación de armas”. *Boletín Económico ICE*, N° 2644, del 21 al 27 de febrero de 2000, p.9.

³⁹ (http://elpais.com/diario/1998/03/24/opinion/890694003_850215.html)

⁴⁰ <https://www.es.amnesty.org/temas/armas/cronologia-de-la-campana/>

2.3.1.3.- Naturaleza del Código.

Respecto a la naturaleza del Código, cabe destacar que a pesar de ser el primer instrumento internacional de estas características, este texto no tiene carácter jurídico vinculante, ya que solamente refleja un compromiso político que fija pautas de comportamiento a la hora de autorizar las exportaciones armamentísticas⁴¹.

Tiene sus cimientos en los ocho Criterios Comunes acordados en los Consejos Europeos de Luxemburgo y Lisboa en 1991 y 1992⁴², cuya aplicación desigual en la práctica por parte de los diferentes Estados miembros, resultó ser un factor determinante en la elaboración del mismo⁴³.

El Código de Conducta comunitario en su núcleo recoge ocho criterios que deberán regir las exportaciones europeas, entre ellos se encuentran, el respeto de los compromisos internacionales, en particular, las sanciones y embargos decretados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la UE, el respeto de los Derechos Humanos en el país de destino final, la situación interna del país de destino - en términos de la existencia de tensiones o conflictos internos-, el mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regionales, la actitud frente al terrorismo del país de destino y el riesgo de desvío de lo exportado dentro del país comprador

Además, el texto incluye doce disposiciones operativas entre las cuales se encuentra un sistema de notificación de denegaciones mediante el cual los Estados Miembros, antes de conceder una licencia de exportación a un país al que le haya sido denegada por otro Estado Miembro en una transacción *esencialmente idéntica* en los últimos tres años, deberán consultar al Estado que la denegó las razones que motivaron el rechazo. Si finalmente el Estado decide conceder la licencia, lo notificará a ese otro Estado miembro dando una explicación detallada de su razonamiento⁴⁴.

~~Otra disposición contempla~~ la elaboración de un Informe Anual Consolidado a través del cual cada Estado comunicará a los demás Estados miembros en confidencialidad, un

⁴¹ MURO MARTINEZ, R, "El Código de Conducta...", op., cit., p.9.

⁴² Código de Conducta Europeo Aprobado por el Consejo de la UE el 8 de junio de 1998 (doc. 8675/2/98 de 5.6.1998). p.1.

⁴³ MURO MARTINEZ, R, "El Código de Conducta...", op., cit., p.9.

⁴⁴ Disposición Operativa 3, Código de Conducta Europeo Aprobado por el Consejo de la UE el 8 de junio de 1998 (doc. 8675/2/98 de 5.6.1998).

informe anual sobre sus exportaciones en defensa y su aplicación del Código de Conducta. Estos informes serán debatidos en una reunión celebrada en el marco de la PESC. La reunión analizará también el funcionamiento del Código de Conducta, se determinarán las mejoras necesarias y se presentará al Consejo un informe, basado en las contribuciones de los Estados miembros⁴⁵.

2.3.1.4.- Fracaso.

El Código de Conducta ha recibido muchas críticas, que aseguran que no llega a establecer un seguimiento eficaz de las ventas y transferencias de un Estado miembro. También se afirma que seguirá siendo probable que las armas pueden ser exportadas a los regímenes que serían los más propensos a usarlas y violan el Derecho internacional humanitario (que establece las reglas de la guerra).

Su talón de Aquiles es la ausencia carácter jurídicamente vinculante, lo que lo convierte en un mero pacto político. En la misma línea, los laureados se mostraron decepcionados con el hecho de que éste fuera solamente voluntario, si bien reconocieron el mérito de ser la primera vez que se establecía un criterio de exportación para un conjunto detallado de armas aplicable a obligaciones legales internacionales, incluidos los Derechos Humanos⁴⁶. Otros defectos son la vaguedad de sus términos que dan lugar a interpretaciones elásticas o la carencia de disposiciones operativas que permitan colmar lagunas.

Amnistía Internacional denunció que determinados Estados europeos habían permitido la transferencia de armas a usuarios finales ilícitos o abusivos, ignorando, de forma negligente, los criterios del Código. También señalaron fallos a la hora controlar el tránsito y transbordo de armas adecuadamente y, en particular, el hecho de que empresas situadas en países de la Unión sigan fabricando equipos que pueden ser utilizados en la tortura y los malos tratos, a pesar de la ratificación de una Convención de las Naciones Unidas que prohíbe cualquier tipo de tortura⁴⁷.

A su vez, las ONG líderes en este campo (Oxfam, Amnistía Internacional, Christian Aid, Safer World, BASIC y World Development Movement) denunciaron que el

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ The long journey..., op., cit.,

⁴⁷ ANUP S, A Code of Conduct for Arms Sales, Global Issues, 30 de noviembre de 2008 <http://www.globalissues.org/print/article/80>

Acuerdo no proporciona un pleno respeto del Derecho Internacional Humanitario, ni establece mecanismos para controlar eficazmente las transferencias. No existe obligación explícita para prohibir las transferencias a fuerzas que violan Derecho Internacional.

Prácticamente, no existen disposiciones para abordar las deficiencias actuales en la mayoría de los regímenes de control de armas de los Estados Miembros de la UE, así como el fracaso a la hora de regular estrictamente el comercio de armas internacional y los Acuerdos de producción bajo licencia, o de adoptar sistemas rigurosos de certificación y supervisión de uso final.

Por último, el Código no contiene disposición alguna que permita el control por parte del Parlamento Europeo sobre las exportaciones, con lo que no contribuye a fomentar una mayor transparencia sobre el comercio en Europa⁴⁸.

2.3.2.- Programa Armas Bajo Control.

La presión pública ejercida en Europa por la campaña *Armas bajo Control* también comenzó a dar sus frutos, y en septiembre de 2004, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Jack Straw, anunció que el Reino Unido apoyaría el proyecto del Tratado sobre el Comercio de Armas. De esta manera, Reino Unido se convierte en el primero de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU en apoyar la iniciativa del Tratado.

El anuncio del Ministro resultó ser una bomba política para el resto de Gobiernos de la Unión Europea. Con el apoyo de Reino Unido, el número de Estados partidarios aumentó en todo el mundo⁴⁹.

2.3.3.- Conferencia de Revisión.

En la Conferencia de Revisión de 2006, la Unión Europea no fue capaz de defender su posición de forma contundente, tal como se esperaba de la que es la región más avanzada en materia de regulación armamentística. Aunque el liderazgo formal lo mantenían la presidencia europea de Austria y Finlandia, el liderazgo efectivo lo encabezaba Reino Unido y fue, tal vez, su poca reputación en materia de desarme la que

⁴⁸ <http://www.globalissues.org/print/article/80>

⁴⁹ Declaraciones Brian Wood, *The long journey...*, op., cit.,

causó discrepancias entre los Estados miembros. Además, las habilidades negociadoras de algunos representantes y facilitadores de la Unión, que supuestamente iban a liderar el debate, no eran suficientes⁵⁰.

Por lo que respecta a la postura de España, ésta ha sido mucho más ambiciosa que el promedio de la Unión puesto que reconocía en su discurso la necesidad de lograr un Tratado jurídicamente vinculante en materia de transferencias de armas y de regular la posesión de armas pequeñas y ligeras en manos de civiles -ambos temas muy delicados en la Conferencia, especialmente para la delegación estadounidense-. España no asumió un liderazgo real y en las negociaciones se adhirió a la postura europea, si bien es cierto que su postura es un tanto utópica, es muy beneficiosa para la adopción de un futuro texto⁵¹. Es más, ya un año antes, el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, había anunciado su compromiso de apoyar un Tratado sobre el Comercio de Armas⁵².

2.4.- El sufrimiento de África

La proliferación de armas pequeñas y armas ligeras ha afectado profundamente la estabilidad de África más que la de ningún otro continente⁵³. Se ha creado una secuencia macabra entre violencia-armas-recursos naturales. Resulta que es un Continente rico en diamantes, oro y coltán, y esa es la causa del conflicto, que junto a intereses de las grandes potencias, crean un caldo de cultivo idóneo para el tráfico de armas. Quizá el caso más relevante ocurrió en 2002, cuando a pesar de la moratoria establecida en 1998 por la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO, en adelante), los países de la Unión exportaron a Ghana 1.635.000 euros en armas⁵⁴.

Para entender la proliferación de armas ligeras en África, una de las figuras clave es la ~~del corredor; su función es~~ facilitar la transferencia de armas entre comprador y

⁵⁰ ALCALDE J, "Las armas ligeras...op., cit., p.3.

⁵¹ ALCALDE J, "Las armas ligeras...op., cit., p.4.

⁵² ALCALDE J, "El tratado...op., cit., p.4.

⁵³ Declaraciones de Hon. Ousman Sonko, Ministro de Interior de Gambia.

<http://allafrica.com/stories/201308161432.html>

⁵⁴ MELERO ALONSO, E, "La Política de exportaciones de armamento de los Países de la Unión Europea a África (2002-2010)", Centre D'Estudis per a la Pau J.M. Delàs, 2012, p.46.

vendedor, involucrando a países en el tránsito para dificultar su control. Estas transacciones son legales en el origen, pero ilícitas en el destino, puesto que acaban en manos de grupos rebeldes o Gobiernos bajo embargo⁵⁵.

Estas transferencias ilícitas plantean una seria amenaza a la paz y la seguridad, tal y como se pudo observar en las guerras civiles del África occidental en Sierra Leona, Guinea-Bisáu y Liberia durante la década de los años 90. También la región de Grandes Lagos sufrió las atrocidades del genocidio en Ruanda. En el Cuerno de África, el tráfico de armas ha favorecido la propagación de la piratería, la guerra entre Etiopía y Eritrea y las guerras civiles yibutiana y somalí.

Esta delicada situación requiere de políticas regionales, y no sólo la Unión Europea ha adoptado acuerdos en esta materia, algunas regiones africanas han adoptado instrumentos regionales para luchar contra la proliferación de armas pequeñas que contienen referencias al respeto al Derecho Humanitario. Cabe añadir que estos instrumentos son jurídicamente vinculantes, elemento del que carecía el Código de Conducta Europeo.

2.4.1.- Grandes Lagos y Cuerno de África.

En el año 2000, once países africanos de las regiones de Grandes Lagos y el Cuerno de África firmaron la Declaración de Nairobi⁵⁶, un documento que establece una cooperación entre Estados a la hora de combatir la proliferación de armas pequeñas. En 2004, esos once Estados adoptaron el Protocolo de Nairobi para la Prevención, Control y Reducción de las Armas Pequeñas y Ligeras. El Protocolo tiene como objetivos erradicar fabricación ilícita, el tráfico, posesión y uso de armas pequeñas y armas ligeras, el intercambio de información y cooperación entre Estados y un control eficiente⁵⁷.

⁵⁵ Africa: Comercio de armas en la Región de los Grandes Lagos. Informe elaborado por CONFER, Justicia y Paz y AEFJN p.6. <http://www.juspax-es.org/uploads/documentos/5a7e8d7c66c9f8902bbe14e1108d4325.pdf>

⁵⁶ Lista: Burundi, República Democrática del Congo, Yibuti, Ethiopia, Eritrea, Kenya, Ruanda, Seychelles, Sudan, Tanzania y Uganda.

⁵⁷ Protocolo de Nairobi para la Prevención, Control y Reducción de las Armas Pequeñas y Ligeras, p.4.

2.4.2.- África Occidental.

En líneas similares, la CEDEAO estableció en 1998, la primera moratoria regional a la exportación, importación y manufacturación de armas ligeras y pequeñas en sus Estados miembros. Dado el carácter no vinculante de la moratoria, y a fin de reducir la violencia en la región, la CEDEAO adoptó en 2006, una Convención vinculante sobre armas pequeñas y ligeras, sus municiones y otros materiales relacionados⁵⁸.

La Convención prohíbe todas las transferencias internacionales de armas pequeñas en la subregión a menos que un Estado miembro obtenga una exención de la Secretaría de la CEDEAO. Además, establece controles estrictos sobre la fabricación de armas pequeñas y ligeras, y establece medidas para apoyar la transparencia y el intercambio de información entre los Estados miembros⁵⁹.

3.- Debate en la ONU.

3.1.- Resolución “Hacia un Tratado sobre el comercio de armas”

El 24 de Julio de 2006, siete Estados⁶⁰, presentaron a la Asamblea General de Naciones Unidas la Resolución “Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales”⁶¹.

Unos meses más tarde, la Resolución fue aprobada por el Comité de Desarme de la Asamblea General con el apoyo de 139 Estados, 24 abstenciones muy significativas⁶² y sólo Estados Unidos en contra⁶³. En diciembre, la Asamblea General adoptó la

⁵⁸ *Africa fight against Small Arms and Light Weapons, African regional agreements to control the traffic of small arms*. Africa Europe Faith and Justice Network AEFJN, p.2.

⁵⁹ Convention on Small Arms and Light Weapons, their Ammunition and other Related Materials. *United Nations Programme of Action Implementation Support System: Regional Organisations*. New York: Economic Community of West African States Secretariat / United Nations Office for Disarmament Affairs. 14 June 2006 <http://www.gunpolicy.org/firearms/citation/quotes/3219>

⁶⁰ A/RES/61/89 presentada por Argentina, Australia, Costa Rica, Finlandia, Japón, Kenia y Reino Unido.

⁶¹ <http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/att>

⁶² China, Venezuela, Cuba, Rusia, India y Arabia Saudí

⁶³ Asamblea General, GA/DIS/3335, 26 de octubre de 2006 <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/gadis3335.doc.htm>

propuesta mediante Resolución, sumándose 14 votos favorables más, mientras que las abstenciones y oposiciones no variaron⁶⁴. La Resolución tiene dos objetivos: la elaboración de un informe y la creación de un Grupo de Trabajo.

3.1.1.- Informe del Secretario General

En primer lugar, la Resolución solicita al Secretario General que recabe la opinión de los Estados miembros sobre la viabilidad, alcance y parámetros de un texto jurídicamente vinculante que establezca normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales.

De esta manera, en 2007, la Secretaría envió una nota verbal que pretendía recabar la opinión de los Estados sobre cuál debería ser el ámbito de aplicación del Tratado y sus principios para luego plasmarlos en un informe.

Un total de noventa y seis Estados presentaron sus respuestas, de los cuales ochenta y siete habían votado a favor de la Resolución sobre el Tratado. Aunque se les preguntase por la viabilidad, parámetros y alcance, los Estados son libres de incluir u omitir cualquier tema, por ello, aunque que guarden silencio sobre algún aspecto, no significa que se opongan⁶⁵.

3.1.2.- La opinión de los “seis grandes”

Entre las impresiones recabadas merece destacar las de los seis principales países exportadores de armas. Dada su relevancia en el comercio mundial de armas y el hecho de que cinco de ellos formen parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, su opinión es determinante a la hora de adoptar un futuro texto. Cabe señalar que Estados Unidos, al haber votado en contra, no envió informe alguno, por lo que su opinión no será tenida en cuenta.

~~3.1.2.1.- El compromiso de Alemania~~

Alemania, que durante esos momentos presidía el Consejo de la Unión Europea, mostró una actitud muy favorable a la adopción de un instrumento eficaz que regule las

⁶⁴ Resolución A/RES/61/89

⁶⁵ PARKER S, “Analysis of States’ Views on an Arms Trade Treaty”, *United Nations Institute for Disarmament Research*, Octubre 2007. p.3.

transferencias de armas puesto que aboga por un Tratado detallado que abarque todas las armas, incluidas las municiones a fin de evitar ambigüedades. En concreto, considera que el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas resulta insuficiente, ya que el mismo se limita a artillería pesada y armas de gran calibre. Un instrumento deseable debe extenderse también a armas pequeñas y ligeras junto con sus municiones, componentes y tecnologías de fabricación y en consonancia contener un concepto amplio del término *transacción*, que además del concepto tradicional de exportación, deberá incluir el tránsito, el trasbordo y la retransferencia, incluso para los particulares⁶⁶.

3.1.2.2.- La pasividad china

China es miembro permanente en el Consejo de Naciones Unidas y uno de los mayores exportadores de armas en el 2007, año en el cual exportó 454 millones de dólares⁶⁷. La posición adoptada por China puede ser calificada como indiferente, si bien es cierto que reconoce la importancia de regular el comercio internacional de armas y se muestra dispuesta a colaborar en el debate de un futuro texto, no realiza propuesta alguna sobre cuál debería ser el ámbito material del Tratado, ni tampoco cita otros instrumentos que pudieran servir de antecedente. Llama mi atención que China entienda que la estabilidad regional y la legítima defensa sean principios han de regir las transferencias, pero guarde silencio sobre que lo sean los Derechos Humanos o la Carta de Naciones Unidas, es más, en el informe de China no aparece el término “Derechos Humanos”.

A pesar de haberse abstenido en la votación, China envió su informe, y aún así ofrece una respuesta escueta en comparación con el resto de Estados, en la que se limita a enumerar de manera autocomplaciente sus logros en esta materia y su labor en el Programa de Acción de las Naciones Unidas⁶⁸. A pesar de esto, China no había adoptado acuerdo multilateral alguno sobre exportaciones de armas, suministrando

⁶⁶ Informe del Secretario General A/62/278 (Part II), p.7.

⁶⁷ SIPRI Trend Indicator Values (TIVs) expresado en millones de dólares US a precios constantes de 1990

⁶⁸ A/62/278 (Part I), p.8.

armas a países con un precario desarrollo en Derechos Humanos, como la República Democrática de Congo, Irán, o Libia⁶⁹.

3.1.2.3.- Los intereses de Rusia.

Rusia también se abstuvo en la votación; en su informe muestra una gran carga política y es casi una batalla ideológica. Reconoce la labor de los instrumentos regionales en la lucha contra la proliferación incontrolada de armas en el Mundo, así como su participación en los Principios de Viena de la OSCE. Entiende que la principal labor del texto debería ser la lucha contra las transferencias ilícitas de armas y el respeto a los embargos impuestos por el Consejo de Seguridad. Denuncia que el 90% de los fusiles Kalashnikov (AK-47) son modelos pirateados e imitaciones fabricadas sin licencia que suelen ser objeto de tráfico ilegal⁷⁰. Actualmente, este fusil es el arma más usada en conflictos, con unos 100 millones de unidades en todo el mundo. Su amplia disponibilidad es legado de los excedentes de la Guerra Fría, período en que el Gobierno Ruso promovió su suministro a sus aliados junto a controles escasos o directamente nulos sobre su producción, venta y uso⁷¹. Tal es la importancia del papel del AK-47 en los conflictos armados africanos, que su imagen aparece grabada en la bandera de Mozambique.

Tras la caída de la URSS, los excedentes de armas fueron a parar a África, burlando los embargos de la ONU en países como Liberia a través de un complejo entramado de empresas fantasma, desvíos y lagunas legales. Con un Tratado sobre el Comercio de armas fuerte que controlase la intermediación y el transporte, esta detestable situación se podría haber evitado⁷².

⁶⁹ Los seis grandes exportadores de armas, China, Amnistía Internacional, <https://www.es.amnesty.org/temas/armas/los-seis-grandes-exportadores-de-armas/china/>

⁷⁰ A/62/278 (Part II), p.93.

⁷¹ *AK-47: el arma peor regulada del mundo según un nuevo informe. El general Kalashnikov se suma a la petición de un control de armas más estricto.* Comunicado de Prensa Amnistía Internacional. 26 de junio 2006

⁷² *Armas bajo Control, Controles mundiales...*, op., cit., p.7. <http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/05/Tratado-Sobre-el-Comercio-de-Armas-controles-mundiales-para-un-comercio-mundial.pdf>

A mi parecer, Rusia fundamenta el control de armas mundial en sus intereses económicos, dando más relevancia a la protección de la patente de su producto nacional que a los Derechos Humanos. Las sugerencias rusas al ámbito material del Tratado son nulas ya que no menciona qué tipos de armas se deberían incluir, ni tampoco que actividades deben quedar reguladas. También sus propuestas a cuáles deben ser los principios rectores de las transferencias armamentísticas brillan por su ausencia.

Rusia es cautelosa en cuanto a la viabilidad de tal texto y hace referencia a los desacuerdos de los Estados como principal causa de fracaso a la hora de obtener progresos, en concreto, hace referencia a la Conferencia de las Naciones Unidas de 2006 y a la Resolución 61/89, en las que el apoyo de países que desempeñan un papel relevante en el mercado mundial fue nulo. Esto es una disimulada crítica política a los Estados Unidos, principal culpable del bloqueo al consenso en la Conferencia del Programa de Acción sobre Armas Ligeras y único país contrario a la Resolución 61/89.

3.1.2.4.- El apoyo francés.

Francia considera la regulación del comercio de armas internacional un reto prioritario en materia de seguridad, preocupándole, especialmente, el aumento de la presencia no controlada de actores no estatales en los conflictos armados. A su vez, reconoce su posición como uno de los principales exportadores mundiales junto con su apoyo al Código de Conducta Europeo y a la Resolución 61/89.

Exige como mínimo la creación de una lista detallada que, forzosamente, contenga el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, más una categoría de armas pequeñas y sus municiones. La exigencia francesa resulta muy ambiciosa ya que deja patente de manera clara y tajante, la insuficiencia del Registro de la ONU y la necesidad de ampliarlo con una categoría de armas ligeras. También, sugiere que sería deseable incluir una lista de municiones de todas las armas convencionales, incluso sus equipos de reparación y de mantenimiento⁷³.

Francia aboga por una definición amplia de *transferencia* que incluya la intermediación, las cesiones onerosas y gratuitas, las reexportaciones, las exportaciones temporales, el trasbordo, las transferencias de capacidad de producción y las

⁷³ A/62/278 (Part II) p.105.

transferencias de bienes intangibles. Entiende que un posible Tratado debe garantizar la adopción de sistemas nacionales de control de las exportaciones, limitar el suministro de armas y municiones en zonas inestables y respetar los Derechos Humanos⁷⁴.

Su postura es muy favorable a la adopción de un futuro instrumento, teniendo en cuenta que es uno de los países impulsores de este proyecto y es un miembro permanente del Consejo de Seguridad.

3.1.2.5.- El liderazgo de Reino Unido

Reino Unido ha sido el líder del todo el proceso del Tratado sobre el Comercio de Armas, por lo que su postura debe resultar un ejemplo a seguir para el resto de países. Y efectivamente así es, Reino Unido considera que el Tratado ha de abarcar todas las armas convencionales desde armas ligeras hasta buques de guerra, pasando por carros y aviones de combate junto con sus municiones, equipos de producción y mantenimiento y componentes. Además, añade una categoría que Alemania y Francia no tuvieron en cuenta, y es que considera que sería conveniente que el grupo de expertos analizara la inclusión de *elementos de doble uso* que pueden ser usados tanto para fines pacíficos, como militares. Respecto a las transferencias, es necesario aclarar los términos a fin de evitar ambigüedades, aparte de las tres conductas contenidas en la resolución: importaciones, exportaciones y transferencias, un instrumento debería abarcar el corretaje, tránsito y transbordo, préstamos, donaciones e importaciones y exportaciones temporales con fines de demostración o exhibición⁷⁵. El texto deberá incluir un mecanismo efectivo de aplicación y control en base a información transparente sobre las transferencias que adopta cada Estado, así como un mecanismo de garantía a adoptar si un Estado infringe compromisos.

Da la sensación de que Reino Unido y, en general, todos los Estados europeos han aprendido de los errores del Código de Conducta Europeo, en concreto, se pretende evitar la ambigüedad, falta de control y garantías que padecía su predecesor.

⁷⁴ *Ibid.* p.106.

⁷⁵ A/62/278 (Part II) p.202.

3.1.3.- Valoración del Informe.

Tras un análisis general, puedo concluir que en el ámbito material del Tratado, la mayoría de los Estados consideran necesaria la inclusión de todas las armas convencionales, su munición y componentes en la categoría de armas. Respecto al tipo de actividades reguladas, existe un fuerte consenso en que las primordiales deben ser tránsito, transbordo e intermediación. En relación con las materias que el futuro texto no debe regular, los Estados están de acuerdo que las tres principales son: que un Tratado no debe abarcar las transferencias dentro de un Estado, que no se debe colocar controles excesivamente gravosos en el movimiento de la propiedad privada de armas de fuego y que no debe imponer restricciones sobre el número de armas que pueden ser adquiridas, poseer o utilizar dentro del territorio de un Estado.

En cuanto a los posibles parámetros, observo diversas posturas; existen Estados que consideran que los criterios de transferencia deben regirse por las obligaciones existentes, otros en quien es el posible usuario, el posible uso o el posible impacto. También, se aboga por considerar cuál es la actitud del país receptor en materia de Derechos Humanos. Gran número de Estados pidieron una referencia expresa al Derecho a la legítima defensa del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, así como al Derecho de los Estados a fabricar, importar y exportar armas⁷⁶.

En el informe del Secretario General se observa que un gran número de Estados coinciden en que el futuro Tratado ha de tomar como punto de partida, los criterios y parámetros contenidos en normas regionales como el Código de Conducta Europeo, el acuerdo de Wassenaar o el Protocolo de Nairobi⁷⁷.

3.1.4.- Grupo de Expertos.

Por otra parte, la Resolución 61/89 también contempla la creación de un grupo de expertos gubernamentales con representación geográfica proporcional, el cual

⁷⁶ PARKER,S, “Analysis... op., cit., p.13 y 14.

⁷⁷ A/62/278

examinará la viabilidad, alcance y parámetros de un Tratado sobre el Comercio de Armas⁷⁸. El Secretario General invitó a expertos⁷⁹, entre los que figuraron representantes de los principales países exportadores de armas, incluyendo a Estados escépticos como EE.UU.⁸⁰.

El Grupo de Expertos se reunió a lo largo de 2008 y, finalmente, emitió un informe. Concluyó que la regulación del tráfico de armas ha de basarse en el consenso, estableciendo como punto de partida los principios de la Carta de Naciones Unidas. Además, reconoció que las armas ilícitas pueden ser utilizadas para cometer actos de terrorismo o crimen organizado y señaló la responsabilidad de tanto exportadores, como importadores. Por último, se alentó a los Estados a asegurar que sus sistemas de control son lo más exigentes posibles⁸¹.

3.2.- Grupo de Trabajo Abierto

En la Asamblea General de 2008, los siete países promotores del Tratado ante Naciones Unidas, presentaron un nuevo proyecto que incluía la creación de un Grupo de Trabajo Abierto. La propuesta se adoptó en la Resolución 63/240, en la que 19 Estados, entre los que se encuentran China, Rusia y varios países árabes, se abstuvieron y, una vez más, sólo Estado Unidos votó en contra. La Resolución contempla la creación de un grupo de trabajo de composición abierta que se reunirá hasta en seis períodos a partir 2009. Su objetivo será analizar los elementos del informe del Grupo de Expertos y de las respuestas de los Estados sobre las que se pueda llegar a un consenso, a fin de incluirlos en un posible Tratado jurídicamente vinculante sobre la importación, exportación y transferencia de armas convencionales⁸².

3.3.- Compromiso de la Unión Europea

La Unión Europea ha mostrado desde el inicio un férreo compromiso con la adopción de un Tratado sobre el comercio de armas. Todos los Estados miembros de la Unión

⁷⁸ A/RES/61/89, p.2.

⁷⁹ Grupo formado por expertos de 28 nacionalidades distintas

⁸⁰ Lista Completa: Algeria, Argentina, Australia, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Egipto, España, Finlandia, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, Kenia, México, Nigeria, Pakistán, Rumanía, Federación Rusa, Sudáfrica, Suiza, Ucrania, Reino Unido y Estados Unidos

⁸¹ A/63/334 p.17.

⁸² A/RES/63/240

votaron a favor de ambas Resoluciones, además de aportar sus correspondientes informes a la Secretaría General⁸³.

Una colaboración más intensa fue la llevada a cabo por Reino Unido y Finlandia, financiando los estudios realizados por el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) para valorar las respuestas de los Estados. Tras la creación del Grupo de Composición abierta, mediante Decisión del Consejo⁸⁴, la Unión decidió promover la sensibilización entre los Estados menos concienciados con el Tratado sobre el Comercio de Armas, a través de una serie de seminarios regionales⁸⁵.

En 2008, la Unión Europea dio un gran paso adoptando la Posición Común, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares⁸⁶. Mediante la Posición, se actualizan los principios del antiguo Código de Conducta. Cada Estado deberá evaluar las exportaciones de acuerdo a sus obligaciones internacionales, el respeto a los Derechos Humanos del destino final, la paz y seguridad. También se establece un sistema de intercambio de información mediante el cual existe la obligación de comunicar las denegaciones de licencias y sus motivos, además de elaborar un informe anual sobre las exportaciones estatales.

Mientras que el Código de Conducta sólo establecía directrices más o menos generales, la Posición Común define “las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares”. Los pilares de la Posición son aquellos sobre los que debería asentarse el futuro Tratado sobre el Comercio de Armas: una definición clara y precisa de su ámbito de aplicación material, que debería incluir las armas ligeras y de pequeño calibre, unos criterios comunes y lo más objetivos posibles a la luz de los cuales examinar las solicitudes de exportación, un mecanismo eficaz de comunicación y cooperación entre los Estados implicados y, en última

⁸³ Apoyo de la UE a un Tratado internacional jurídicamente vinculante sobre el Comercio de armas, Consejo de la Unión Europea, 2009, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/016_09_ES_low.pdf

⁸⁴ Decisión 2009/42/PESC del Consejo, de 19 de enero de 2009, en apoyo a las actividades de la UE para promover entre terceros países el proceso que conduzca a un tratado sobre el comercio de armas, en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad (DO L 17 de 22.1.2009)

⁸⁵ GONZALEZ ALONSO L, “El apoyo de la Unión Europea al Tratado sobre el Comercio de armas: una apuesta concreta por el multilateralismo eficaz, *Revista General de Derecho Europeo* 22, 2010, p. 6 y 7.

⁸⁶ Posición Común 2008/944/PESC del Consejo de 8 de diciembre de 2008 por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares

instancia, medidas que garanticen un alto grado de transparencia en el funcionamiento global del sistema⁸⁷.

3.3.1 Especial referencia a España

En el año 2007, España adoptó una actitud ejemplar en consonancia con la Unión Europea añadiendo a su legislación una Ley sobre el comercio de armas⁸⁸. Ya en su Preámbulo, reconoce el firme compromiso español en la elaboración de un Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas. Y para materializarlo, en su articulado se prohíbe la venta de armas y municiones cuando existan situaciones que perturben la paz, violaciones de Derechos Humanos o exista riesgo de desvío⁸⁹.

Sin embargo, a pesar de tener una legislación avanzada en esta materia, el Gobierno español no ha sabido conjugarla con sus intereses económicos. En 2008, el Consejo de Ministros vendió por el precio simbólico de un euro, lanzadores de bombas de aviación valorados en 80.000 euros a las Fuerzas Armadas Marroquí, a fin de reforzar la relación entre ambos países⁹⁰. Así mismo, unos pocos meses después, autorizó a la por aquel entonces Ministra de Defensa, Carme Chacón, la donación de seis torpedos MK 46 MOD a la Marina Real Marroquí.⁹¹ Estas exportaciones no se realizan por motivos económicos, sino como medio, bastante cuestionable a mi parecer, de realizar política exterior. Por lo que respecta a la parte económica, en ese mismo año, España exportó un total de 114 millones de euros en material de defensa a Marruecos⁹².

Según ha denunciado un informe de Human Rights Watch, Marruecos ha llevado a cabo violaciones reiteradas de Derechos Humanos en el Sahara Occidental, mediante una macabra combinación de leyes represivas, violencia policial y procesos judiciales injustos para castigar a los saharauis que defienden, de manera pacífica, la

⁸⁷ GONZALEZ ALONSO L, “El apoyo... op., cit., p.10.

⁸⁸ Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso

⁸⁹ Artículo 8.1, *op. cit.*

⁹⁰ Acta del Consejo de Ministros de España de 18 de enero de 2008
http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2008/refc20080118.htm

⁹¹ *Op. cit.* 27 de junio 2008
http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2008/refc20080627.htm

⁹² Estadísticas españolas de Exportación de Material de Defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, 2008, Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
<http://www.comercio.mineco.gob.es/es-ES/comercio-exterior/estadisticas-informes/PDF/estadisticas-comercio-exterior/Informeanualestad%C3%ADsticas2008.pdf>

autodeterminación del Sahara Occidental⁹³. Varias ONG han expresado su preocupación ante la posibilidad de que las armas utilizadas por el ejército marroquí puedan proceder de España⁹⁴.

Ni que decir cabe que España ha incumplido su propia normativa en lo que a comercio de armas se refiere. La Ley establece que las solicitudes serán denegadas cuando existan indicios racionales de que el material de defensa pueda ser utilizado para cometer violaciones de Derechos Humanos. A la hora de determinar estos indicios, se tendrá en cuenta la información facilitada por Organizaciones de reconocido prestigio en el ámbito de los Derechos Humanos. El Gobierno de España hizo caso omiso de los informes de diversas organizaciones y ha vendido armas a Marruecos vulnerando su propia legislación y el Código de Conducta de la Unión Europea⁹⁵.

3.4.- La reiterada oposición norteamericana

Estados Unidos fue el único país que votó en contra de Resolución 61/89; ya desde el comienzo, mantuvo un férreo bloqueo en asuntos clave para la conferencia, haciendo imposible cualquier acuerdo.⁹⁶ Su reticencia no es de extrañar teniendo en cuenta los fuertes intereses económicos que posee en la industria armamentística. Siete de las diez mayores empresas productoras de armas son norteamericanas.⁹⁷

La misión de EEUU declaró que la única manera de que un Tratado de comercio de armas mundial funcione es que todos los países estén de acuerdo. Su posición oficial es que para adoptar el Tratado sería necesario tal consenso, que su contenido se diluiría hasta el punto de no tener sustancia alguna. Para EE.UU., el esfuerzo podría llevar

⁹³ Marruecos: Represión de derechos en el Sahara Occidental, Human Rights Watch, 19 de diciembre de 2008 <http://www.hrw.org/news/2008/12/17/marruecos-represi-n-de-derechos-en-el-sahara-occidental>

⁹⁴ La Campaña 'Armas bajo Control' muestra su preocupación por la posible utilización de armas españolas en los sucesos en el Sahara Occidental, Gabinete de prensa de la Sección Española de Amnistía Internacional, 16 de noviembre de 2010. <https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/la-campana-armas-bajo-control-muestra-su-preocupacion-por-la-posible-utilizacion-de-armas-espanola/>

⁹⁵ Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Comité contra la Tortura de la ONU.

⁹⁶ La Conferencia de la ONU sobre Armas Ligeras se cierra sin acuerdos sobre mayores controles para el comercio de armas, Armas bajo control, 8-07-06, https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/la-conferencia-de-la-onu-sobre-armas-ligeras-se-cierra-sin-acuerdos-sobre-mayores-controles-para-el/?sword_list%5b%5d=estados&sword_

⁹⁷ The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world excluding China, 2012. Stockholm International Peace Research Institute. 2012.

mucho tiempo y un eventual Tratado contendría normas mucho más débiles que las contenidas en su legislación y, por ello, se vería obligado a votar en contra a fin de mantener sus altos estándares nacionales⁹⁸.

Evidentemente, éstas no son las auténticas razones de la negativa, ya que los controles armamentísticos norteamericanos lejos de ser tan “exigentes” han sido bastante laxos. EE.UU. exportó armas y agentes químicos antidisturbios a Egipto durante la Primavera Árabe sin importarle la violenta represión gubernamental. También ha abastecido a las fuerzas de seguridad colombianas con armas, a pesar de sus constantes violaciones de Derechos Humanos⁹⁹. Todas estas lamentables actuaciones hubieran sido evitadas por un Tratado sobre el comercio de armas eficaz.

En realidad, la negativa de la Administración Bush no es más que el producto de las presiones del lobby armamentístico encabezado por la NRA, el cual siempre se ha opuesto a los controles de Naciones Unidas. También, cabe destacar que la votación se hizo sólo a dos semanas de las elecciones al Congreso de los EE.UU., por lo que el Gobierno decidió sucumbir a las presiones. Su postura fue duramente criticada, señalando que otros grandes exportadores de armas como Reino Unido y Francia estaban apoyando la iniciativa.¹⁰⁰

Si bien es cierto que EE.UU. no elaboró informe alguno, sí que participó en la reunión del grupo de expertos, ya que fueron los grupos no gubernamentales los que instaron al Gobierno de Bush para participar, en parte porque Estados Unidos es el mayor proveedor de armas del Mundo. La decisión de EE.UU. para asistir llegó en el último minuto, con el Embajador Don Mahley llegando a representar a los Estados Unidos en la reunión en su segundo día¹⁰¹.

⁹⁸Declaraciones de Richard Grenell portavoz de la misión norteamericana en Naciones Unidas <http://www.spiegel.de/international/blocking-the-bullets-un-to-consider-arms-trade-treaty-a-445129.html>

⁹⁹ <https://www.es.amnesty.org/temas/armas/los-seis-grandes-exportadores-de-armas/estados-unidos/>

¹⁰⁰ Declaraciones de Rebecca Peters, directora de IANSA. <http://www.spiegel.de/international/blocking-the-bullets-un-to-consider-arms-trade-treaty-a-445129.html>

¹⁰¹ https://www.armscontrol.org/act/2008_03/USJoins

4.- Una Nueva Esperanza

4.1.- Resolución sobre el Tratado de Armas.-

En 2009, una vez más y a propuesta de los 7 promotores, la Asamblea General decidió convocar una Conferencia de las Naciones Unidas para debatir durante cuatro semanas consecutivas en 2012 el Tratado sobre el Comercio de Armas. El objetivo de la Conferencia es elaborar un instrumento jurídicamente vinculante que regule la transferencia de armas en los más altos estándares internacionales posibles. Además, decide convertir las sesiones restantes del Grupo de Trabajo Abierto en un Comité Preparatorio para la Conferencia del Tratado. Este Comité Preparatorio se encargará de analizar los elementos necesarios para lograr un instrumento jurídicamente vinculante eficaz, teniendo en cuenta las respuestas de los Estados miembros¹⁰².

La Resolución se aprobó con un total de 153 votos favorables, entre los que se encuentra, por primera vez, Estados Unidos, 19 abstenciones y sólo Zimbabue en contra¹⁰³.

El cambio de posición de Estados Unidos que hasta la fecha se negaba a cualquier tipo de negociación al considerar suficiente su legislación, supone un punto de inflexión en la elaboración del Tratado. Con el apoyo del principal exportador de armas al texto, el futuro del comercio de armas se muestra esperanzador. El principal factor de esta nueva política es el cambio de presidencia de George W. Bush a Barack Obama. La Administración Obama abogó por una política de control de armas internacional basada en el consenso¹⁰⁴.

4.1.1.- Primer Comité Preparatorio.

El primer Comité Preparatorio tuvo lugar en julio de 2010. Las declaraciones se centraron en la necesidad de un compromiso y el debate, tanto a nivel nacional, como internacional, aunque hubo cierto desacuerdo sobre el fin último del posible Tratado. Mientras que algunas delegaciones consideraron el texto, únicamente, como un Tratado

¹⁰² A/RES/64/48 p.3.

¹⁰³ Asamblea General, GA/10898, 2 de diciembre de 2009, <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/ga10898.doc.htm>

¹⁰⁴ Declaraciones de Hilary Clinton <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=abkyS4.975YM>

de comercio tratando de limitar su ámbito de aplicación, otros presionaron por un Tratado sólido y completo que incluya las obligaciones en materia de Derechos Humanos, el Derecho Humanitario internacional y el desarrollo¹⁰⁵.

La Unión Europea participó en este Comité a través de la presidencia de Bélgica. Insistió en que el proceso de elaboración del texto ha de ser inclusivo y que su eficacia depende del nivel de compromiso de las partes. Por todo ello, anima a los países con reticencias a establecer un debate cara a cara, evitando así que demoren el proceso de manera indefinida. La aportación de la Unión había consistido en la organización de seis seminarios regionales en todos los Estados miembros de Naciones Unidas, a través de los cuales los Estados se familiarizaran con aspectos técnicos del futuro Tratado¹⁰⁶.

Destacan también los seminarios realizados para apoyar el establecimiento de controles de exportación para las armas convencionales en países vecinos del Este de Europa y el norte de África¹⁰⁷. Con motivo de la víspera de la negociación decidió doblar sus esfuerzos mediante la creación de 6 nuevos talleres regionales, donde los delegados nacionales podrán discutir los aspectos político-técnicos más sensibles a sus intereses¹⁰⁸. Estados Unidos participó en este primer Comité, aunque no hizo declaración alguna, algo de extrañar, dado sus intereses¹⁰⁹.

4.1.2.-Segundo Comité

El Segundo Comité Preparatorio tuvo lugar a comienzos de 2011, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York y se centró en el alcance material del texto, es decir, qué armas y criterios deben ser incluidos. La opinión de la mayoría de Estados es que

¹⁰⁵ The Negotiations, Control Arms <http://controlarms.org/en/negotiations/>

¹⁰⁶ Statement on behalf of the European Union by H.E. Mr. Jan Grauls, Permanent Representative of Belgium to the United Nations at the First session of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty. <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/2010-07-12/12072010-EU-E.PDF>

¹⁰⁷ Acción Conjunta del Consejo 2008/230/CFSP mediante la cual se realizan seminarios que incluyen la promoción de los principios y criterios de la Posición Común 2008/944/PESC, y asistencia en la redacción y aplicación de leyes para garantizar un control eficaz de las exportaciones de armas. Ukraine (April 2009), Western Balkans (Ljubljana, May 2008; Tirana June 2009, and Sarajevo, June 2010), Southern Caucasus and Eastern Europe (Tbilisi, October 2009), Northern Africa (Rabat, December 2008, and Algiers, March 2010)

<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/2010-07-21/21072010-Belgium-EU-E.PDF>

¹⁰⁸ Decisión 2010/336/PESC del Consejo, de 14 de junio de 2010, relativa a las actividades de la UE en apoyo del Tratado sobre el Comercio de Armas, en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad.

¹⁰⁹ A/CONF.217/PC/INF/1 Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, 4 de agosto de 2010

deben regular las transferencias de una amplia gama de armas convencionales, debe ser explícito en su reconocimiento de los impactos de amplio alcance del comercio de armas en el desarrollo y la reducción de la pobreza. Sin embargo, también hubo algunas tendencias preocupantes, como la ausencia de controles sobre las armas no militares utilizados por las fuerzas de seguridad interna¹¹⁰.

Para China, el Tratado sólo debe resolver problemas relativos al comercio de armas, entendiendo que el futuro Tratado no debe ayudar a resolver el problema de los Derechos Humanos, ni el desarrollo sostenible ya que no es realista; sólo complicará las negociaciones. A mi parecer, China espera poco de la conferencia de negociación de una Organización que tiene por fin principal el estímulo del respeto a los Derechos Humanos¹¹¹.

Respecto a los tipos de armas, China considera que se deben usar las siete categorías de armas convencionales del Registro de armas convencionales las Naciones Unidas¹¹². Una propuesta bastante débil, dado que dicho Registro se limita a la artillería pesada y, por supuesto, deja fuera las municiones¹¹³.

España defiende un alcance amplio del Tratado sosteniendo la inclusión de las armas ligeras y las municiones en consonancia con la posición europea en este Comité¹¹⁴. Al contrario que algunos Estados, España opta por no distinguir entre *ammunition*, que incluye la munición en sentido estricto, y *munitión*, que hace referencia a un concepto más genérico, puesto que considera que todas las municiones deberían estar incluidas en el ámbito de aplicación¹¹⁵. Tampoco ve necesario la inclusión de un Capítulo dedicado a las excepciones, ya que defienden una enumeración descriptiva en la que cualquier objeto o actividad no mencionado expresamente, se encuentra excluido. España señala

¹¹⁰ The Negotiations, *op. cit.*

¹¹¹ Artículo 1.3, Carta de la Naciones Unidas

¹¹² Kang Yong, jefe de la delegación china, Director Adjunto de las Naciones Unidas (28 de febrero de 2011, Nueva York). http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/prepcom2/statements/28Feb_China.pdf

¹¹³ Carros de combate, Vehículos blindados de combate, Sistemas de artillería de gran calibre, Aviones de combate, Helicópteros de ataque, Naves de guerra y Misiles y lanzamisiles

¹¹⁴ Declaraciones en nombre de la Unión Europea por H.E Mr. Csaba Körösi, representante permanente de Hungría en las Naciones Unidas en la segunda sesión del Comité Preparatorio de la Conferencia del Tratado sobre el Comercio de Armas. p.2. http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/prepcom2/statements/28Feb_EU.pdf

¹¹⁵ Intervención de la Delegación Española en la 2ª Sesión del Comité Preparatorio de la Conferencia para el Tratado sobre el comercio de armas. Naciones Unidas, Nueva York, 2 de marzo de 2011 http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/prepcom2/statements/2Mar_Spain.pdf

que algunos de los principales criterios de denegación deberían ser las violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, el desarrollo socio-económico y la utilización de las armas para comisión de actos de genocidio o crímenes contra la humanidad¹¹⁶.

4.1.3.- Tercer Comité Preparatorio.

Este Comité se centró en cuestiones relativas al preámbulo, los principios, las metas y los objetivos, el alcance, los criterios y parámetros, la aplicación, la cooperación y asistencia internacionales¹¹⁷.

En esta ocasión, Estados Unidos sí realizó una declaración, pero lo hizo de manera conjunta con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En ella, elogian los avances realizados y hacen hincapié en la necesidad de frenar el tráfico ilícito de armas convencionales. Aunque su verdadero objetivo es que el documento no sea un Tratado de desarme, ni que afecte al comercio legítimo de armas o el Derecho de un Estado a la legítima defensa. La decisión de transferir armas es un ejercicio de la soberanía nacional y, cualquier instrumento en este campo, tiene que mantener este principio en su núcleo. Esta declaración no es una contribución al Tratado, sino que es un instrumento a través del cual los miembros permanentes se aseguran que el Tratado no se inmiscuya en asuntos de su jurisdicción interna que estén íntimamente relacionados con su soberanía nacional. Básicamente, recuerdan el artículo 1.7 de la Carta de Naciones Unidas y el artículo 51 relativo al Derecho a la legítima defensa.

4.1.4.- Cuarto Comité.

El cuarto Comité, que se centró en cuestiones casi exclusivamente procedimentales, como la organización de la Conferencia ese mismo verano, tuvo lugar a principios de 2012¹¹⁸. Durante la reunión, el conflicto surgió entre los Estados en torno a la regla del

¹¹⁶ *Ibid*

¹¹⁷ A/CONF.217/1 p.5.

¹¹⁸ A/CONF.217/1 p.6.

consenso. El escollo principal era entre aquellos países que interpretaron el consenso dando a cada país el derecho a vetar el resultado final, y los que lo interpretaron en el sentido de un amplio acuerdo entre una gran mayoría. Finalmente, se optó por una mezcla de consenso y la votación por mayoría¹¹⁹. La Conferencia se culminó con un borrador del Tratado que será debatido en la Conferencia de Naciones Unidas.

4.2.- Conferencia de Negociación.

4.2.1.- Fracaso Inicial

La primera Conferencia de negociación tuvo lugar durante el mes de julio de 2012. Resultó ser un fracaso, no sólo por la falta de consenso, sino también por las pocas aspiraciones que se mostraron hacia el texto.

Estados Unidos utiliza sus declaraciones para condenar la elección de Irán como uno de los vicepresidentes de la conferencia, dado sus graves abusos a los Derechos Humanos, ayudando a rearmar a Hezbolá en el Líbano y proporcionar armas al régimen de Assad que utiliza para masacrar a su propio pueblo.

La inclusión de la munición fue apoyada por casi todos los delegados, excepto los de EE.UU. y China. Finalmente, su presión consiguió que las municiones no se encuentren en el ámbito de aplicación, a pesar de la insistencia de la mayoría de los países¹²⁰. Al menos, en la sección de exportación, que dice que los Estados partes deberán establecer y mantener un sistema nacional de control para regular la exportación de municiones.

El proyecto de Tratado también falla en convertirse en un mecanismo de transparencia robusta, ya que las disposiciones sobre la presentación de informes y mantenimiento de registros ya no exigen que los registros se hagan públicos, sólo que deben presentarse anualmente a una Secretaría.

Otro gran problema es el uso de los términos *comercio* o *exportación* dado su carácter restrictivo. El término *transferencia* sería más apropiado con el fin de abarcar toda la gama de posibles actividades relativas al tráfico de armas. El borrador incluye las siete categorías de los sistemas de armas en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, pero a medida que varias delegaciones han señalado que estas

¹¹⁹ <http://controlarms.org/en/negotiations/>

¹²⁰ ,ACHESON R “Options versus obligations”, *ATT Monitor, Reaching Critical Will Vol. 5, No. 16*, 25 July 2012, p.1.

categorías no son lo suficientemente amplias como para abarcar todas las armas convencionales pertinentes. Tampoco se incluyen tipo alguno de armas oficiales, que se utilizan a menudo para reprimir y matar a la población civil durante los conflictos armados¹²¹.

Entre los criterios de denegación de transferencias, se reconocen el incumplimiento de obligaciones internacionales y el propósito de cometer crímenes de genocidio contra la humanidad, o de guerra, que constituyen infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949. Las transferencias deberían ser prohibidas en el caso de que exista un *riesgo sustancial* de cualquiera de estos delitos, no sólo para la *comisión*, tal y como recoge el borrador¹²².

El 27 de julio, la Conferencia se cerró sin la adopción del Tratado. Estados Unidos, China, Rusia, Cuba y Venezuela declararon que las negociaciones necesitaban ser ampliadas. De todas formas, el proyecto de Tratado que se hubiera adoptado era mucho más débil que el previsto. Varios países expresaron su descontento con el bloqueo de EE.UU. quien alegaba que el Tratado necesitaba el apoyo de los mayores exportadores de armas para ser efectivo, y que éstos rechazarían controles en sus políticas de transferencias de armas convencionales¹²³. Es posible que la Administración Obama moderase su postura ante la vista de unas elecciones presidenciales en unos meses.

4.2.2.- Segundo Intento

La segunda Conferencia de negociación tuvo lugar en marzo de 2013. El día 28, los Gobiernos no lograron adoptar el texto del Tratado sobre Comercio de Armas por segunda vez. La Conferencia fue ideada para su aprobación por consenso, dando a cada Estado un veto efectivo. Finalmente, fueron Irán, la República Popular Democrática de

¹²¹ ACHESON R, "The ATT is needed for saving lives, not profits", *ATT Monitor, Reaching Critical Will* Vol. 5, No. 17, 26 July 2012. p.1.

¹²² ACHESON R, "Options... *op.*, *cit.*, p.2.

¹²³ ACHESON R, "A pause for reflection", *ATT Monitor, Reaching Critical Will* Vol. 5, No. 19, 30 July 2012. p.1.

Corea y Siria los que se opusieron a la adopción del texto, alegando el desequilibrio entre los importadores y exportadores de armas¹²⁴.

El Tratado sigue siendo demasiado débil, su ámbito de aplicación es demasiado estrecho dejando fuera del ámbito, municiones, partes y componentes. Los tipos de armas siguen siendo los del Registro de Naciones Unidas, cuyas definiciones eran útiles hace dos décadas, pero, actualmente, la Comunidad Internacional necesita controles más ambiciosos. Tampoco existen progresos respecto a la pobre prohibición de transferencias cuando se tenga conocimiento de que las armas puedan ser utilizadas en la comisión de genocidio, crímenes contra la humanidad, definición que deja fuera otros muchos supuestos. La negativa de algunos Estados para permitir la información pública obligatoria resulta algo infantil.

Todas estas cuestiones hacen que los Estados se planteen si lo que este Tratado pretende es proteger a los seres humanos de la violencia armada, o las ganancias de los fabricantes y exportadores de armas.

4.2.3.- Vía de Escape

Ante esta situación, alrededor de 100 países presentaron un proyecto de Resolución a la Asamblea General para la adopción del Tratado. Finalmente, el Tratado sobre el Comercio de Armas fue aprobado por la Asamblea el 2 de abril de 2013, con el voto favorable de 154 Estados, 23 abstenciones relevantes como China y Rusia y sólo 3 votos en contra¹²⁵. El Tratado fue abierto a firma el 3 de junio de 2013.

5.- Tratado sobre el Comercio de Armas.

Respecto al tipo de armas, un factor positivo es que aparte del Registro de Naciones Unidas, se incluye una categoría de armas pequeñas y ligeras¹²⁶. Pero el gran logro es, sin duda, la inclusión de un apartado concreto tanto para las municiones, como para las partes y componentes, a los cuales se les aplicará las mismas prohibiciones y

¹²⁴ ACHESON R, "Governments fail to agree on an Arms Trade Treaty again", *ATT Monitor, Reaching Critical Will*, 28 March 2013. p.1.

¹²⁵ Irán, Siria y Corea del Norte votaron en contra <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference-ii/documents/UNGA-voting-results.pdf>

¹²⁶ Artículo 2, Tratado sobre el Comercio de Armas

evaluaciones que al resto de armas. Otro punto a favor es que se haya optado por un término más abarcante como el de *transferencia* que cubre exportaciones, importaciones, tránsitos, transbordos y corretaje.

Respecto a las prohibiciones, una transferencia no se podrá autorizar en tres situaciones. En primer lugar, cuando suponga una violación de una decisión del Consejo de Seguridad actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Segundo, cuando implique una violación de obligaciones internacionales. Por último, cuando el Estado tenga conocimiento de que las armas o los elementos podrían utilizarse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949¹²⁷. Esta última prohibición tiene un alcance más amplio pues basta con que exista un *riesgo* de comisión de estos crímenes, para que la transferencia no sea autorizada.

En el caso de que una transferencia no esté prohibida, los Estados, antes de autorizar la exportación, deberán de evaluar de manera objetiva los siguientes factores. O bien que esa transferencia contribuyese a menoscabar la paz y la seguridad, o que pueda utilizarse para cometer una violación grave del Derecho Internacional Humanitario o de los Derechos Humanos.

Se establece la obligación por parte de los Estados a crear un Registro nacional de las exportaciones y entregar un informe anual sobre las exportaciones e importaciones autorizadas o realizadas de armas¹²⁸. Además, se prevé la realización de una Conferencia al año de su entrada en vigor, con la finalidad de supervisar la aplicación por parte de los Estados.

El Tratado entrará en vigor noventa días después de la fecha en que se deposite ante el Depositario el quincuagésimo instrumento de ratificación¹²⁹. Hasta la fecha, un total de 118 Estados han firmado el Tratado, pero sólo 41 Estados lo han ratificado, entre ellos todos los Estados europeos¹³⁰.

¹²⁷ Artículo 6, *op. cit*

¹²⁸ Artículo 13, *op cit*

¹²⁹ Artículo 22, *op. cit.*

¹³⁰ Naciones Unidas, Estado de los Tratados

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVI-8&chapter=26&lang=en

Cualquier Estado podrá declarar que aplicará provisionalmente el sistema de prohibiciones contenido en el Tratado. Pues bien, España lo ha hecho, de tal modo que desde el 3 de junio de 2013, el Tratado se aplica provisionalmente en nuestro país¹³¹.

Aun así, el sistema español de control de las exportaciones de armas incluye unos parámetros de evaluación de las operaciones más amplios que los contenidos en el texto del Tratado gracias a la Ley 53/2007 y posteriores Reales Decretos que la desarrollan¹³², por lo que no es necesario modificar la legislación española.

Sin embargo, España exportó a Arabia Saudí en el segundo semestre de 2013, un total de 406,4 millones de euros en material de defensa -2 aviones de reabastecimiento en vuelo, repuestos para aeronaves, revólveres y munición de artillería-; en mi opinión, resulta ser una aplicación bastante laxa del Tratado y de su legislación interna, teniendo en cuenta la desastrosa situación para los Derechos Humanos en dicho país.

Además, también exportó 16,7 millones de euros a Venezuela para la construcción de 2 buques de vigilancia del litoral, partes y piezas para aeronaves de transporte y salvamento, y gas CS para la fabricación de artificios lacrimógenos.¹³³ En total, se exportó casi un millón de euros de material policial y de antidisturbios a Venezuela¹³⁴, una actitud imprudente de nuestro actual Ministro de Defensa, Pedro Morenés, dada la brutal represión policial venezolana contra los manifestantes en los últimos meses.

6.- Conclusiones.

El Tratado de armas ha culminado dos décadas de arduos esfuerzos para establecer regulaciones internacionales al comercio de armas. Durante todo el proceso, han muerto millones de personas a causa de la violencia armada; la principal responsable es la inactividad de los países desarrollados cuyo deber moral es exportar paz y libertad, en vez de armas. Ha sido, sin duda, un gran paso para mejorar la protección Derechos

¹³¹ «BOE» núm. 163, de 9 de julio de 2013, páginas 50849 a 50860 (BOE-A-2013-7471) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-7471

¹³² Real Decreto 2061/2008, de 12 de diciembre y Real Decreto 844/2011

¹³³ Estadísticas españolas de Exportación de Material de Defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, 2013, Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 11.

¹³⁴ *Ibid* p.29.

Humanos en la Comunidad Internacional, aunque bastante tardío para un fin tan sencillo como es que no se utilicen armas para cometer atrocidades.

Es necesario abandonar la hipocresía que ha caracterizado la actitud de los Estados en esta materia, utilizando eufemismos como *material de defensa* o apelando al interés económico. El argumento de *si yo no lo hago, otro lo hará*, ya no sirve, puesto que tenemos un pacto que los Estados se comprometen a respetar. El comercio de armas no es como los demás, vende muerte y miseria, y genera beneficios a las grandes potencias a costa de guerras, dictaduras o conflictos armados. Los Estados han de elegir lo que desean, Derechos Humanos o beneficios económicos, ya que ambos no son compatibles.

Sería un error caer en el conformismo, puesto que aún queda mucho camino por recorrer; todavía quedan grandes exportadores de armas sin ratificar el texto como China o Rusia, ni tampoco ha entrado en vigor para muchos países, por lo que no es posible aún valorar su potencial repercusión mundial. Este no es el fin del camino, puesto que una vez que el Tratado entre en vigor, será necesario presionar a los Gobiernos para que lo cumplan de forma estricta y establecer mecanismos que lo refuercen.

En última instancia, reducir el comercio internacional de armas al mínimo debe ser el objetivo a perseguir por todos los Estados a fin de conseguir un mundo mejor.

Bibliografía

Artículos

ACHESON R. Options versus obligations. The ATT is needed for saving lives, not profits. A pause for reflection. Governments fail to agree on an Arms Trade Treaty again

ALCALDE J. Las armas ligeras siguen sin control: el fracaso de la Conferencia de Revisión de la ONU. *El tratado sobre comercio de armas... ¿un poco más cerca?*

ANUP S. A Code of Conduct for Arms Sales

CHRISTA M. The Arms Trade Treaty (ATT): A public health imperative

GONZALEZ ALONSO L. El apoyo de la Unión Europea al Tratado sobre el Comercio de armas: una apuesta concreta por el multilateralismo eficaz

MELERO ALONSO, E. (n.d.). *La Política de exportaciones de armamento de los Países de la Unión Europea a África (2002-2010)*

MONTGAB R. The Arms Trade Treaty (ATT): A public health imperative

MURO MARTINEZ, R. El Código de Conducta de la unión Europea en materia de exportación de armas

PARKER S, Analysis of States Views on an Arms Trade Treaty OSCAR

ARIAS Toward a Convention on International Arms Transfers

VALENTIA M. he Arms Trade Treaty (ATT): A public health imperative

Sitios Web

<http://www.amnesty.org>.

<https://www.armscontrol.org>.
<https://www.boe.es>.
<http://blogs.oxfam.org>.
<http://www.bloomberg.com>.
<http://www.cafi-online.org>.
<http://www.commondreams.org>.
<https://www.consilium.europa.eu>.
<http://controlarms.org>.
<http://elpais.com>.
<http://www.globalissues.org>.
<http://www.gunpolicy.org>.
<http://www.hrw.org>.
<http://www.ipsnoticias.net>.
<http://www.juspax-es.org>.
<http://www.lamoncloa.gob.es>.
<http://www.sipri.org/>.
<http://www.sipri.org/>.
<http://www.spiegel.de>.
<http://www.tupatrocinio.com>.
<http://www.un.org>.
<http://www.un.org>.
<http://www.reachingcriticalwill.org>.
<http://www.vrijmetselaarsgilde.eu>.

Legislación

Acción Conjunta del Consejo 2008/230/CFSP

Carta de la Naciones Unidas

Código de Conducta Europeo Aprobado por el Consejo de la UE

Decisión 2009/42/PESC del Consejo, de 19 de enero de 2009

Decisión 2010/336/PESC del Consejo, de 14 de junio de 2010,
A/CONF.217/PC/INF/

Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de
defensa y de doble uso

Posición Común 2008/944/PESC del Consejo de 8 de diciembre de 2008

Resoluciones de Naciones Unidas.-

A/RES/64/48

A/RES/61/89

A/62/278

A/63/334

A/RES/63/240

A/CONF.217/1

Informes.-

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas
Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos Nueva York

Estadísticas españolas de Exportación de Material de Defensa, de otro material y de
productos y tecnologías de doble uso

Folletos

Tratado sobre el Comercio de Armas: Controles mundiales para un comercio mundial

